

Vorlage Nr.: 2024/0934

Verantwortlich: **Dez. 5**
Dienststelle: **Team Sauberes Karlsruhe**

Weiteres Vorgehen bei der Wertstofffassung und Entscheidung über Fortgang des Vergabeverfahrens

Gremien	Termin	TOP	Ö / N	Zuständigkeit
Haupt- und Finanzausschuss	17.09.2024	16	N	Vorberatung
Betriebsausschuss Eigenbetrieb Abfallwirtschaft und Stadtreinigung	20.09.2024	4	N	Vorberatung
Gemeinderat	24.09.2024	20	Ö	Entscheidung

Kurzfassung

Der Gemeinderat genehmigt nach Vorberatung im Haupt- und Finanzausschuss und im Betriebsausschuss Eigenbetrieb Abfallwirtschaft und Stadtreinigung das Vorgehen der Stadt. Er beschließt, die Beschaffungsabsicht nicht weiter zu verfolgen und beauftragt die Verwaltung, das Vergabeverfahren aufzuheben.

Finanzielle Auswirkungen	Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> Investition <input type="checkbox"/> Konsumtive Maßnahme	Gesamtkosten: Jährliche/r Budgetbedarf/Folgekosten:	Gesamteinzahlung: Jährlicher Ertrag:
Finanzierung <input type="checkbox"/> bereits vollständig budgetiert <input type="checkbox"/> teilweise budgetiert <input type="checkbox"/> nicht budgetiert	Gegenfinanzierung durch <input type="checkbox"/> Mehrerträge/-einzahlung <input type="checkbox"/> Wegfall bestehender Aufgaben <input type="checkbox"/> Umschichtung innerhalb des Dezernates	Die Gegenfinanzierung ist im Erläuterungsteil dargestellt.

CO₂-Relevanz: Auswirkung auf den Klimaschutz Bei Ja: Begründung Optimierung (im Text ergänzende Erläuterungen)	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/> positiv <input type="checkbox"/> negativ <input type="checkbox"/>	geringfügig <input type="checkbox"/> erheblich <input type="checkbox"/>
IQ-relevant	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	Korridor Thema:
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	abgestimmt mit

Erläuterungen

1. Stand des Verfahrens

Die Betreiber Dualer Systeme (BDS) haben im Zuge der Umsetzung des Verpackungsgesetzes und auf Grundlage der zwischen der Stadt Karlsruhe und den BDS geschlossenen Abstimmungsvereinbarung die Verantwortung für die Sammlung der Wertstoffe zum 1. Januar 2024 übernommen. Daraufhin haben die BDS die Sammlung der Wertstoffe europaweit ausgeschrieben und an die Firma Knettenbrech und Gurdulic (K+G) vergeben.

Kurze Zeit nach der Übernahme der Wertstoffsammlung durch K+G stellte sich allerdings heraus, dass eine nachträgliche Präzisierung des Vollservices in Karlsruhe notwendig ist. Die Stadt Karlsruhe hat im Sinne eines bürgerorientierten kommunalen Dienstleisters den Vollservice bei den Fraktionen Restmüll, Bioabfall und Altpapier und bis Ende 2023 auch bei den Wertstoffen sehr kundenfreundlich ausgelegt, sämtliche Tonnen auch über Treppen, größere Entfernungen und Steigungen geleert und setzt hierfür ausreichend Personal ein. Demgegenüber orientiert sich K+G beim Vollservice eng an der Definition von Behälterstandplätzen in der Karlsruher Abfallentsorgungssatzung. Ergänzend wurde durch K+G das Klingeln bei verschlossenen Haus- und Hoftüren als nicht vertraglich vereinbart angesehen. Durch diese abweichenden Auffassungen sind viele Objekte im Stadtgebiet betroffen, wodurch Änderungen der Standorte oder eine alternative Bereitstellung erforderlich werden.

Um eine zeitnahe Lösung für eine möglichst große Anzahl von Objekten zu finden, wurde in Verhandlungen mit K+G eine Einigung erzielt. Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung vom 19. März 2024 (Vorlage Nr.: 2024/0256) beschlossen, das entsprechende Angebot über die erweiterte Vollserviceleistungen bei der Wertstoffsammlung mit Wegstrecken bis zu 27 Meter und einer Treppenstufe sowie Klingeln für ein Entgelt in Höhe von 870.000 Euro netto pro Jahr bis zum 31.12.2026 anzunehmen.

Im Zuge der Umsetzung des Gemeinderatsbeschlusses hat ein Mitbewerber der Firma K+G im Ausschreibungsverfahren der BDS eine Rüge erhoben und dann einen Nachprüfungsantrag vor der Vergabekammer gestellt. Die Vergabekammer hat die Stadt bei fortbestehender Beschaffungsabsicht verpflichtet, über die Wahl der Verfahrensart unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung der Vergabekammer neu zu entscheiden und die Entscheidung sorgfältig zu begründen.

Die Stadt Karlsruhe hat daraufhin ein neues Verfahren durchgeführt.

Als Gegenstand der Ausschreibung wurde erneut die bereits im März vom Gemeinderat beschlossene und damit gegenüber der Öffentlichkeit kommunizierte Erweiterung des im Stadtgebiet erbrachten Vollservices für Wertstofftonnen von bisher 15 Meter und stufenlos auf 27 Meter und eine Stufe inklusive des Klingelns an geschlossenen Haustüren zugrunde gelegt. Die Vergabe hatte eine Laufzeit vom 17.07.2024 bis zum 31.12.2026. Auf die Gemeinderatsvorlagen vom März und vom 16.07.2024 (Vorlage Nr. 2024/0618/1) wird verwiesen.

Die Ausschreibung der Dienstleistung erfolgte im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb nach § 119 Abs. 5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in Verbindung mit § 14 Abs. 4 Nr. 2 lit. b und c sowie § 17 Vergabeverordnung (VgV). Gemäß § 14 Abs. 4 Nr. 2 lit. b und c VgV kann eine Vergabe im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden, wenn der Auftrag nur von einem bestimmten Unternehmen erbracht oder bereitgestellt werden kann, weil b) aus technischen Gründen kein Wettbewerb vorhanden ist oder c) wegen des Schutzes von ausschließlichen Rechten. Die Leistung kann aus Sicht der Stadt nur von K+G als mit der Erfassung beauftragten Entsorgungsunternehmen durchgeführt werden, da die erforderlichen Leistungen so eng mit den bereits bestehenden Leistungen verbunden sind, dass die Ausführung durch einen Dritten nicht in Betracht kommt. Darüber hinaus kann die Leistung nur von dem aktuell mit der Erfassung beauftragten Entsorgungsunternehmen durchgeführt werden, da nur

K+G als Eigentümerin der Behälter über die Möglichkeit der Durchführung der Vollserviceleistung verfügt und somit ein Ausschließlichkeitsrecht innehat.

Die Firma K+G hatte für die Durchführung der Wertstofffassung das Eigentum an den Wertstofftonnen von der Stadt erworben. Dieses Eigentum stellt aus Sicht der Stadt ein ausschließliches Recht im Sinne des § 14 Abs. 4 Nr. 2 c) VgV dar. K+G hatte sich darauf auch berufen und soweit K+G sich das Recht zur konkreten Nutzung vorbehalten kann und will, besteht nach Auffassung der Stadt ein Alleinstellungsmerkmal, welches zwingend bei der Wahl der Vergabeart zu beachten und zu bewerten ist. Denn im Umkehrschluss ist die Stadt vielmehr daran gehindert, den Auftrag überhaupt einem anderen Unternehmen zu erteilen.

Mindestens ebenso bedeutsam ist aus Sicht der Stadt, dass allein die Firma K+G technisch in der Lage ist, den vorgesehenen Dienstleistungsauftrag zu erfüllen.

Die Leistung kann aus Sicht der Stadt nur von dem aktuell mit der Erfassung beauftragten Entsorgungsunternehmen durchgeführt werden, da die erforderlichen Leistungen so eng mit den bereits bestehenden Leistungen verbunden sind, dass die Ausführung durch einen Dritten nicht in Betracht kommt. Denn die Firma K+G hat aufgrund der ohnehin von ihr durchgeführten Entleerung der Wertstofftonnen plus eines An- und Abtransports der Tonnen über eine Distanz von bis zu 15 Metern eine besondere Befähigung für die Durchführung der hier in Rede stehenden zusätzlichen Dienstleistung. Es ist aufgrund der äußeren Umstände schon weder vorstellbar, noch praktisch umsetzbar, dass ein anderes Unternehmen die Wertstofftonnen der Firma K+G die zusätzlichen hier zu vergebenden Transportmeter bewegt und sie dann an anderer Stelle bereitstellt, damit ein Mitarbeitender der Firma K+G den restlichen, vom Vertrag mit BDS umfassten Transport, erbringt, die Tonnen entleert, sie wiederum 15 Meter zurückfährt, um dann vom Mitarbeitenden des anderen Unternehmens bis zum endgültigen Abstellpunkt transportiert zu werden.

Somit bestanden - nach Auffassung der Stadt - objektive Gründe dafür, dass ein Wettbewerb nicht besteht. Die Beteiligung anderer Unternehmen an dem Vergabeverfahren hatte danach zwangsläufig für diese nur ins Leere laufen können, da das Ergebnis der Beauftragung von K+G ohnehin zwingend vorgezeichnet gewesen ist.

Die Einladung zur Abgabe eines ersten Angebotes erfolgte am 13. Juni 2024 über das elektronische Vergabeinformationssystem „subreport ELVIS“. Bis zum Ende der Angebotsfrist am 18. Juni 2024 ging ein Angebot form- und fristgerecht ein. Das Angebot wurde in der ersten Verhandlungsrunde am 20. Juni 2024 verhandelt. Am 24. Juni 2024 erfolgte dann die Einladung zum zweiten Angebot. Bis Ende der Angebotsfrist am 26. Juni 2024 wurde das Angebot erneuert und finalisiert.

Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung am 16. Juli 2024 (Vorlage Nummer: 2024/0618/1) beschlossen, das zuvor ausverhandelte Angebot der Firma K+G anzunehmen und die Erweiterung der Vollserviceleistung an diese zu vergeben.

Daraufhin hat erneut ein Mitbewerber von K+G ein Nachprüfungsverfahren bei der Vergabekammer beantragt. Nach mündlicher Verhandlung am 5. August 2024 hat die Vergabekammer der Stadtverwaltung mit Beschluss vom 12. August 2024 den Vertragsschluss mit K+G untersagt.

Die Vergabekammer folgte der Argumentation der Stadt zur Wahl der Verfahrensart und Beauftragung von K+G nicht und stellt in Frage, ob das Eigentumsrecht von K+G an den Wertstofftonnen ein ausschließliches Recht im Sinne des § 14 Abs. 4 Nr. 2 lit. c) VgV darstellt oder die Leistung nicht doch durch einen Dritten erfolgen könnte. Schließlich hat die Vergabekammer hinterfragt, inwieweit die Stadt den Beschaffungsgegenstand bestimmen kann.

Die Stadt hat den Beschluss der Vergabekammer umfassend geprüft und ist zu der Auffassung gelangt, keine Beschwerde gegen den Beschluss beim Oberlandesgericht (OLG) einzulegen. Die Fraktionen wurden insoweit mit Schreiben vom 23. August 2024 informiert.

Es ist zumindest unsicher, ob das OLG im Rahmen des Beschwerdeverfahrens bei dieser bislang ungeklärten Frage zu einem abweichenden Ergebnis kommt. Dabei ist das Gericht auch nicht an die strengen zeitlichen Vorgaben wie die Vergabekammer gebunden, sodass nicht wieder mit einer zeitnahen Entscheidung innerhalb einiger Wochen gerechnet werden kann.

Die Stadt hatte sich Anfang des Jahres sofort nach Auftreten der Probleme mit K+G um eine zeitnahe und unter Berücksichtigung der Kosten möglichst weitreichende Lösung bemüht. Inwieweit in einem Beschwerdeverfahren, das sich möglicherweise auf eine unbestimmt längere Zeit hinzieht, diese erfolgsversprechend gelöst werden können, ist offen.

Insbesondere aber kommt hinzu, dass das Klingeln, das für die Stadt ein wichtiger Punkt in dem Vergabeverfahren war, nunmehr ohne vorherige Absprache mit der Stadt von K+G eingestellt wurde. Die Stadt hat hiervon über eine Pressemitteilung erfahren. K+G selbst scheint die Bemühungen, einen ergänzenden Auftrag über weitere Leistungen im Rahmen des beauftragten Vollsservice von der Stadt zu erhalten, als gescheitert anzusehen und bietet den Bürgerinnen und Bürgern stattdessen gegen Entgelt einen Vollsservice auf privatrechtlicher Basis an. Die Stadtverwaltung sieht darin eine deutliche Abkehr vom bisherigen Bemühen um eine gemeinsame Lösung. Ein Festhalten an der direkten Beauftragung von K+G wird dadurch erheblich in Frage gestellt, zumal seitens der Stadt wiederholt darauf hingewiesen wurde, dass das durchgängige Klingeln auch im Falle und bis zum Abschluss eines möglichen Beschwerdeverfahrens dringend geboten ist.

2. Weiteres Vorgehen

Die Vergabekammer hat im Beschluss weiter ausgeführt, dass die Stadt bei fortbestehender Beschaffungsabsicht erneut entscheiden muss, mit welcher Vergabeverfahrensart sie die Dienstleistungen beschaffen will, das bisherige Verfahren also zurückversetzen muss.

Liegt keine Beschaffungsabsicht mehr vor, kann von einer Zurückversetzung und Wiederholung des Verfahrens abgesehen und das Verfahren gemäß § 63 VgV aufgehoben werden. Die rechtmäßige Aufhebung eines Vergabeverfahrens ist unter anderem nur dann möglich, wenn sich gemäß § 63 Abs. 1 Nr. 2 VgV die Grundlage des Vergabeverfahrens wesentlich geändert hat oder nach Abs. 1 Nr. 4 VgV andere schwerwiegende Gründe bestehen. Andernfalls kann ein Anspruch auf Schadensersatz, regelmäßig der Ersatz des negativen Interesses und Vertrauensschadens, also des Aufwandes, den der Bieter mit der Teilnahme am Verfahren hatte, entstehen. Die Aufhebungsentscheidung kann zudem in einem weiteren Nachprüfungsverfahren überprüft werden.

Die Stadtverwaltung geht jedoch davon aus, dass für die wirksame Aufhebung ein sachlicher Grund vorliegt. Sie ist der Auffassung, dass aufgrund der Darlegungen der Vergabekammer und der Änderung der rechtlichen sowie tatsächlichen Gegebenheiten das vorliegende Verfahren aufgehoben und eine Beschaffungsabsicht nicht weiterverfolgt werden sollte.

In Frage käme entweder eine Wiederholung des Verfahrens unter erneuter Prüfung und Darlegung der aus Sicht der Stadt bestehenden Alleinstellungsmerkmale oder die Wahl einer anderen Verfahrensart, insbesondere eines offenen Verfahrens. In beiden Fällen ist der gewünschte Erfolg maßgeblich in Frage gestellt. Denn beide Verfahren bergen für die Stadt wiederum erhebliche Unwägbarkeiten, sodass ein finaler und dabei auch zeitnaher Ausgang im Sinne der Stadt weiterhin mit großen Unsicherheiten verbunden ist.

Wie bereits ausgeführt, könne die Vergabekammer laut Beschluss nicht feststellen, dass die Einordnung des Eigentums als ausschließliches Recht oder dass K+G aus technischen Gründen allein zur Leistungserbringung in Betracht kommt, zweifelsfrei von der Stadt bewiesen sei. Da die Vergabe maßgeblich hierauf beruht, erscheint ein erneutes Vergabeverfahren, das von Umfang und Voraussetzungen her mit dem bisherigen vergleichbar ist, wenig aussichtsreich, zumal die

Vergabekammer aus Sicht der Stadt wenig Hinweise über ein möglicherweise erfolgversprechendes Vorgehen erkennen lässt. Insofern wäre die Folge eine Zurückversetzung, welche bereits einer Aufhebung gleichkommt. Ein milderer Mittel, welches etwaige Interessen des Bieters stärker berücksichtigt, ist dabei nicht ersichtlich.

Andernfalls könnte ein Verfahren mit Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden. Dies bedeutet, dass der Auftraggeber eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Angeboten oder Teilnahmeanträgen auffordern kann. Ein solches Verfahren widerspricht aber der bisherigen Auffassung der Stadt, wonach ein Dritter für den Auftrag eigentlich nicht in Betracht kommt. Und auch hier gibt die Entscheidung wenig Anhaltspunkte zur konkreten Durchführung, insbesondere im Hinblick auf die Bestimmung des Beschaffungsgegenstands und die vorgebrachten Ausschließlichkeitsrechte. Wie oben dargestellt, ist aus Sicht der Stadtverwaltung weder vorstellbar noch praktisch umsetzbar, dass ein weiterer Vertragspartner die einzelnen ergänzenden Aufgaben (Behälter transportieren, übergeben, klingeln usw.) durchführt, zumal diese so ineinander greifen müssen, dass die Behälter im Wesentlichen an den Leerungstagen zeitnah vor der Sammlung an die Straße gebracht werden und soweit wie möglich zwischenzeitlich oder danach nicht auf der Straße oder den Grundstücken stehen bleiben. Sollte dennoch ein solches Verfahren durchgeführt werden, könnte zudem nicht ausgeschlossen werden, dass bei diesem Vorgehen K+G aufgrund seiner Eigentumsrechte dagegen vorginge.

Dazu kommt, dass die zunächst angedachte schnelle und möglichst umfassende Lösung für eine große Anzahl Haushalte nicht mehr erzielt werden kann. Zwischenzeitlich haben viele Bürgerinnen und Bürger ihre Standplätze angepasst oder einen Hausmeisterservice beauftragt. Eine Beratung hinsichtlich der Standplätze erfolgt im Einzelfall.

Die Verwaltung empfiehlt aufgrund der Darlegungen, die Beschaffungsabsicht nicht weiter zu verfolgen, von der Wiederholung des Verfahrens abzusehen und das Verfahren gemäß § 63 VgV aufzuheben.

Gleichzeitig nimmt die Stadt die Beendigung des Klingelns sowie weitere in den letzten Monaten festgestellte Minderleistungen seitens K+G im Rahmen der Wertstofffassung zum Anlass, die Einleitung rechtlicher Schritte gegen das Entsorgungsunternehmen zu prüfen.

Es gilt nun für die Bürgerinnen und Bürger:

Der Behälterstandplatz aller Wertstofftonnen darf zum nächstmöglichen auf öffentlicher Fläche liegenden Halteplatz des Sammelfahrzeugs nicht mehr als 15 Meter entfernt sein. Die Transportwege müssen befestigt sein und dürfen keine Stufen und keine Steigungen von mehr als fünf Prozent haben. Auch müssen Haus- und Hoftüren geöffnet oder offenbar / aufdrückbar sein, da bei Abholung bis auf weiteres durch K+G nicht geklingelt wird. Die Wertstofftonnen, die diesen Anforderungen an den Behälterstandplatz nicht entsprechen, sind rechtzeitig am Entleerungstag am Straßen- oder Gehwegrand oder an einer anderen entsprechenden Stelle bereitzustellen und nach der Abholung unverzüglich wieder an ihren Standplatz zurückzubringen.

Beschluss:

Antrag an den Gemeinderat:

Der Gemeinderat genehmigt nach Vorberatung im Haupt- und Finanzausschuss und im Betriebsausschuss Eigenbetrieb Abfallwirtschaft und Stadtreinigung das Vorgehen der Stadt. Er beschließt, die Beschaffungsabsicht nicht weiter zu verfolgen und beauftragt die Verwaltung, das Vergabeverfahren aufzuheben.